

Políticas desvinculadoras de Bolívar y Melgarejo

Este capítulo presenta una breve introducción al debate sobre la problemática de las tierras desde el momento de la fundación de la República, principios del siglo XIX, la misma que no constituye un hecho aislado y refleja una amplia política global respecto a la puesta en marcha de los procesos de desvinculación y desamortización de tierras, fundada en el marco de un pensamiento liberal. En segundo lugar se analiza el intento de poner en práctica dichas ideas liberales hasta 1870, momento en el que se promulgaría una nueva legislación de tierras. Finalmente, se realiza un balance del escenario de las ventas de tierras de comunidad a fines del siglo XIX, producto de la aplicación de dichas políticas.

1.1. Las bases del paradigma moderno de la propiedad

Recientes investigaciones han demostrado ampliamente que la desvinculación y desamortización de tierras o bienes comunales no representa un fenómeno aislado específicamente relacionado con los países de América Latina y ni siquiera hispánico, puesto que fueron muchos los países europeos y americanos que se vieron afectados por legislaciones favorables a la movilidad de bienes, capitales y mano de obra. Este fenómeno se presenta desde 1793 concluyendo aproximadamente en 1836, manifestando el éxito de una concepción liberal burguesa (Demelas, 1999). Una interpretación de este proceso se encuentra enfocada en el origen del tránsito a la modernidad que las sociedades europeas y americanas realizaron entre mediados del siglo XVIII y fines del siglo XIX, a fin de concluir, en el plano económico y social, en la formación de un régimen de propiedad coherente con el sistema liberal. En síntesis podría denominarse como la consagración del paradigma moderno de la propiedad basado en el derecho europeo del siglo XIX (Martínez de Codes, 1999).

Este proceso en nuestro país, si bien se enmarca en el modelo mencionado anteriormente, asume algunas características particulares, debido a la también particular composición de la propiedad colectiva que no constituye una unidad estática a lo largo del tiempo, sino que se va modelando de manera dinámica desde las disposiciones coloniales. La formación de la propiedad comunal en los Andes fue un proceso complejo que transformó los ayllus en colectividades que gozaban de tierras vinculadas. El marco jurídico y administrativo de la segunda mitad del siglo XVI fue reinterpretado por los grupos étnicos que, a pesar de una situación impuesta desde afuera por los españoles, nunca perdieron cierta capacidad de negociación para su propio provecho. Esto es particularmente evidente con las ordenanzas de Toledo (1570) que intentaron unificar y simplificar su diversidad debido a que con una sola denominación se unieron las tierras de comunidades, y las categorías de originarios, agregados y forasteros se alejaron muy rápidamente de cualquier referencia histórica (Demelas, 1999).

Las reformas económicas implementadas en el siglo XVIII en las sociedades andinas, como son las reformas fiscales borbónicas (1775-1783) que tenían como propósito

drenar un mayor excedente económico de las colonias a la metrópoli, ya suscitaron conflictos al tratar de ponerse en práctica y concluyeron con la gran rebelión de 1870, debido a que se enfrentaban con una realidad socio-económica que había alcanzado de alguna manera un punto de equilibrio y que venían operando en la colonia “desde tiempo inmemorial”. (O’Phelan, 1983). Sin embargo, las reformas de tierras no cuestionaron los puntos de equilibrio que se lograron desde 1570 bajo el régimen de propiedad reconocido.

El régimen legal de la propiedad comunal fue establecido desde el siglo XVI quedando en este marco hasta principios del siglo XIX. Por Cédulas Reales del 1 de noviembre de 1591, Felipe II reconoció el derecho de las comunidades indígenas a disfrutar sus tierras, pero esta concesión se acompañaba de restricciones importantes, como ser: a) derecho eminente de la corona sobre las tierras colectivas, siendo los pueblos indígenas meros usufructuarios de bienes cuya propiedad quedaba en manos del Estado; y, b) las Cédulas sostenían la preeminencia de los pueblos españoles cuyas necesidades tenían que ser satisfechas con anterioridad a las de las comunidades indígenas (Demelas, 1999). Este equilibrio sería cuestionado años más tarde con la constitución de la República de Bolivia, por cuanto a principios de la independencia estaban bien establecidos tanto el principio de la propiedad eminente del Estado sobre las tierras colectivas así como el uso inmemorial de los miembros de comunidades, y eso a cambio no solamente del tributo sino también de servicios adicionales al Estado.

Al nacer como República independiente, Bolivia contaba únicamente con 1.100.000 habitantes, de los cuales 800 mil eran indios, 200 mil blancos, 100 mil mestizos, 4.700 negros esclavos, y 2.300 negros libres (Pentland, 1975). En el sector agrario las unidades productivas básicas estaban constituidas por las haciendas y las comunidades de indios, con una clara predominancia de las primeras como consecuencia de la desarticulación del espacio boliviano (Bonilla, 1978). En relación a la condición de la población indígena se pueden destacar los siguientes elementos: a) de acuerdo al resumen de la población los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí concentraban el 84% de la población indígena; b) Santa Cruz y Tarija carecían de población indígena censada o registrada; y, c) en Cochabamba y Chuquisaca, la población indígena era insignificante. En conjunto, los originarios¹ representaban el 24,3% del total mientras que los no-originarios constituían el 75,1% de los contribuyentes (Bonilla, 1978).

En Bolivia la supervivencia de las comunidades indígenas entra en cuestión en el momento en que se diseñan políticas e instrumentos para facilitar la expansión de la hacienda, y aún así sólo parcialmente, desde la segunda mitad del siglo XIX (Langer y Jackson, 1990). En este marco se inscribe una abierta contradicción entre los postulados liberales y las necesidades económicas del Estado boliviano, por cuanto la Corona había vinculado estrechamente tributo y comunidad (Sánchez Albornoz, 1978).

Uno de los esfuerzos iniciales del naciente Estado boliviano estuvo vinculado a quebrar los obstáculos institucionales que impedían la libre circulación de bienes y hombres, por cuanto la responsabilidad ante el fisco recaía en la comunidad, aunque el monto de la tasa era personal. Por lo mismo, el mantenimiento de formas corporativas de propiedad de la tierra era una situación que debía ser cancelada. Sin embargo, debido a un conjunto de factores ni las aduanas, ni los impuestos a la producción minera, ni la confiscación de los bienes de las ordenes eclesiásticas fueron suficientes para sostener el gasto público. Por esto, en Bolivia como en el Perú, fue indispensable (luego de una

efímera euforia liberal) restablecer el tributo colonial impuesto sobre la población indígena que asumió todos los costos de funcionamiento del ahora Estado independiente de Bolivia (Bonilla, 1978). Esta necesidad del cobro del tributo supuso la modificación de los planteamientos iniciales de las políticas liberales articuladas con el pensamiento desvinculador de la época, haciendo necesario un precario reconocimiento de los bienes comunales de los indígenas.

En la independencia de Bolivia se produjo la abolición formal del tributo de los indios pero al mismo tiempo quedaron inscritos al pago de una contribución directa general (Lofstrom, 1972); sin embargo, tuvo consecuencias negativas para los ingresos fiscales, por lo cual en 1826 se vuelve a establecer el tributo. Ante la restitución del tributo el reparto de tierras perdía su fundamento, por lo que en 1827 se deja sin efecto la ley de repartición de tierras (Bonilla, 1978).

2.2. La puesta en práctica de las ideas liberales

En los primeros años de la República no quedaban sino sólo dos actores en presencia: hacendados y comunidades indígenas; lo que estaba en juego en el escenario rural era la confrontación respecto a la sobrevivencia de las comunidades o su absorción por las haciendas y la transformación de los comuneros en colonos y peones. En este contexto, los proyectos bolivarianos estuvieron dirigidos a la anulación de un pacto de más de tres siglos con las comunidades indígenas y a la destrucción de las estructuras colectivas, con el ánimo de constituir una sociedad señorial comparable a ciertas sociedades de Europa central, considerándose a los indígenas como a una población marginada que se debía integrar en la nación dándoles parcelas individuales (Demelas, 1999).

Por el Decreto del 8 de abril de 1824, puesto en vigencia mediante Resolución del 29 de agosto de 1825, se dispone vender por cuenta del Estado todas las tierras de su pertenencia. Con este decreto se iniciaba la primera desvinculación que dispuso lo siguiente: a) la exclusión de las tierras que poseían los indígenas y se los declaró propietarios de sus tierras para que puedan vender o enajenarlas; b) la repartición de las tierras de comunidad entre todos los indígenas, quienes quedarían como dueños de ellas, tomando en cuenta que la misma se llevaría a cabo asignándose la tierra más al casado que al que no lo sea, de manera que ningún indígena quede sin tierra; y, c) en lo que se refiere a la venta de tierras, se dispone la preferencia de aquellos que las poseen, cultivan, habilitan o tienen en arrendamiento (Decretos de Bolívar. Abril 8, 1824).

Es importante destacar que estas nuevas leyes que abolían el estatus legal de la población indígena como tributarios y repartían las tierras de comunidad a los comuneros nunca se hicieron efectivas (Langer y Jackson, 1990).

La ejecución de este Decreto quedó en suspenso por ley del 20 de septiembre de 1826, pese a que esta ambición formaría la base de todas las leyes agrarias promulgadas durante el siglo XIX (Demelas, 1999). El mariscal Santa Cruz emprendió la fundación del Estado sobre la única base demográfica y fiscal segura que estaba soportada en las comunidades. Sus decretos de 1831 redefinían la identidad socio-étnica de los bolivianos, por los cuales todos los usufructuarios de tierras consideradas como propiedad del Estado fueron registrados como indios tributarios. Muchos criollos convertidos en tributarios fueron registrados como población indígena, en un proceso de

“re-indigenización” del país, favorecido por el estatus de tributario de los indios originarios, el cual era considerado como uno de los más bajos de las sociedades andinas (Demelas, 1999).

Definición de originarios y forasteros	
Art. 1	Los originarios se clasifican por el goce de las tierras comunes, y forasteros que carecen de ellas.
Art. 21	Se han de distinguir los indígenas originarios y forasteros sin tierra; advirtiéndose que para ser originario basta poseerlas por matrimonio con mujer que las haya heredado de su padre.
Art. 29	Los advenedizos de otras provincias, que hubiesen estado en los pueblos donde se haga la matrícula, serán comprendidos en el número de contribuyentes, como se justifique hallarse radicados por matrimonio, o por más de dos años de residencia; poniéndolos en la clase de forasteros sin tierras, o en la de originarios si las tienen por sus mujeres
Fuente: Reglamento del 28 de febrero de 1831 “sobre el modo de practicarse las visitas y matrículas de los indígenas contribuyentes”.	

Antes que Melgarejo decidiera en 1866 poner en venta las tierras de las comunidades, dos medidas vulneraban el control de la tierra por parte de las comunidades: a) en 1831 se declaró propietarios de sus lotes a los indios que probaran haberlos poseído pacíficamente por diez años, incitándose a que rompieran sus vínculos con sus comunidades; y, b) en 1842 se establecía que los terrenos comunales eran del Estado y que los originarios las explotaban sólo en calidad de enfiteutas; se presumía que eran de dominio público sin admitirse la posibilidad de la propiedad colectiva (Sánchez Albornoz, 1978). Estas decisiones crearon las bases fundamentales para el gran cambio implementado dos décadas más tarde por Melgarejo (Bonilla, 1978). A lo largo de este período el discurso sobre las comunidades indígenas y su rol en la sociedad se transformó de un liberalismo bolivariano ingenuo, que anticipaba pocos problemas en la abolición de esta institución, hacia un reacio debate sobre el destino de la población rural mayoritaria dentro de la sociedad y la economía nacional (Langer y Jackson, 1990).

En resumen se puede afirmar que el mantenimiento de un relativo equilibrio entre hacienda y comunidad había sido uno de los propósitos explícitos de la política agraria de la metrópoli. La Independencia lo amenaza mediante los intentos de disolver la comunidad y se mantiene simplemente por la necesidad que tenía el Estado boliviano de percibir el tributo de los indígenas, el mismo que no se podía recaudar si a éstos se los divorciaba enteramente de sus parcelas, y porque el poco dinamismo de la economía boliviana no era un incentivo suficiente para que la clase propietaria procediera al despojo de las tierras de los indígenas.

En este período el pretexto definitivo para la embestida contra la tierra de la comunidad fue la necesidad de cubrir la deuda interna y atender los gastos públicos del Estado, en tanto que la cancelación del tributo, aparejada a la disolución de las tierras de la comunidad, estuvo desprovista de toda significación. La contribución indígena fue sustituida por la contribución personal y el establecimiento de la predial, reemplazando al tributo de los indios con tierra (Sánchez Albornoz, 1978). En la década de 1860 un

nuevo proceso empieza a desarrollarse sobre la base del renacimiento de la minería bajo el impulso del mercado internacional y que termina por reordenar el conjunto de la economía boliviana (Bonilla, 1978).

Con estos antecedentes, en los años sesenta del siglo XIX se reanudó el debate sobre el rol de la comunidad indígena. Fue el momento cuando las élites bolivianas recibieron la influencia de la nueva corriente liberal que dominaría el pensamiento de los gobernantes en toda América Latina, en tanto que las representaciones políticas (conservadores y liberales) en sus rasgos fundamentales y en sus políticas eran de corte liberal y promovían el fomento del libre comercio, el reconocimiento de la superioridad de los modelos políticos surgidos desde la revolución francesa y la necesidad de abolir a las comunidades indígenas, las cuales eran vistas como residuos coloniales poco deseables (Platt, 1982). El tema central de preocupación de la época estuvo vinculado a las formas de transformación del agro, la utilización plena de la tierra y el aumento de la producción y comercialización agrícola. La ideología liberal postuló que era necesario crear un mercado libre de tierras para llegar a esa meta. Todos los publicistas estaban de acuerdo con este postulado; lo que estuvo en debate fue cómo hacerlo (Langer y Jackson, 1990).

Una primera corriente argumentaba que los indígenas eran incapaces de transformarse en agricultores capitalistas y consecuentemente que las comunidades tenían que ser reorganizadas dando lugar a las haciendas en manos de las élites; mientras que una segunda corriente pensaba que la única medida para cambiar al indígena de un campesino orientado a la supervivencia a un agricultor capitalista era abolir el tributo y otorgar a cada comunero el derecho de propiedad sobre sus parcelas. Los miembros de esta línea propusieron que se debían dividir las comunidades para invertir sus capitales y esfuerzos en la tierra, en tanto que favorecer la hacienda y la gran propiedad tampoco agilizaría el mercado de tierras (Langer y Jackson, 1990). El primer argumento sería el que en la práctica se pondría en aplicación.

La primera corriente tuvo mayormente su centro en La Paz, con predominancia de comunidades aymaras; mientras que la segunda era respaldada por cochabambinos, potosinos y sucrenses. En Cochabamba, esta posición se explica posiblemente por la participación exitosa del campesinado casi sin rasgos de comunidad indígena en el mercado, mientras que potosinos y sucrenses (muchos dueños de minas de plata en Potosí), tuvieron posiblemente en mente la actividad comercial de las comunidades que abastecían a los centros mineros y urbanos de la región (Langer y Jackson, 1990).

La propiedad comunal se mantuvo con vigor excepcional en el altiplano boliviano hasta la segunda mitad del siglo XIX (Klein, 1991), momento en el cual se pone realmente en ejecución el proceso de desvinculación durante la dictadura de Mariano Melgarejo a través de sus decretos de 1866 y 1868, aunque éste no hiciera más que seguir la corriente de las ideas dominantes. En 1866 Mariano Melgarejo declaró propietarios con dominio pleno a los indígenas que poseían terrenos, para ello tenían que obtener del gobierno el título de su propiedad, previo pago de un monto no menor de los 20 pesos ni mayor de los 100, según la extensión y calidad del terreno que poseían. El indígena que dentro del término de 60 días, después de notificado, no obtenía el título respectivo era privado de este beneficio y el terreno se enajenaba en subasta pública previa tasación (Decreto Marzo 19, 1866).

Las ventas de tierras de origen no fueron permanentes. Los adversarios de Melgarejo se alían a los dirigentes indios y anuncian en diciembre de 1870 que, en caso de victoria, los ayllus recuperarían sus tierras. En este escenario los indígenas siguieron una doble estrategia, en primer lugar luchando en contra de las fuerzas de Melgarejo, y en segundo lugar ocupando tierras sin esperar la conclusión de esta ofensiva (Demelas, 1999).

Derrotado Melgarejo, por ley del 31 de julio de 1871, entre las más importantes disposiciones se establece lo siguiente: a) que el precio de la consolidación hecha por los indígenas sería devuelto en el mismo valor en el que se realizó la venta; b) que la siguiente legislatura determinaría los fondos y las condiciones para la amortización de dicha deuda del Estado; y, c) que no tenían derecho al reembolso los funcionarios públicos que hubiesen comprado tierras de comunidad, los compradores que hubiesen hecho pago simulado, los que hubiesen sido eximidos del pago y los que hubiesen adquirido tierras con dineros dilapidados por Melgarejo o sus ministros (Ley. Julio 31, 1871).

No se trataba por consiguiente de restablecer la propiedad comunal como tampoco de convertir al indio en un jornalero sin tierra; pero ni las tierras volvieron al poder de los indios ni éstos fueron exonerados del tributo (Peñalosa, 1953). El tributo fue suprimido del presupuesto nacional pero su recaudación fue confiada a la administración departamental hasta su cancelación en 1882 (Sánchez Albornoz, 1978). En los hechos los indígenas retomaron a la fuerza las haciendas formadas con las tierras vendidas de las comunidades (por lo menos en el Norte del país) y los nuevos gobernantes no tenían ni la voluntad ni el poder militar para sacarlos de las propiedades reconquistadas (Langer y Jackson, 1990).

1.3. Escenario de las ventas de tierras de comunidad (fines del siglo XIX)

Pese a que no existen datos fidedignos respecto al impacto de las ventas de tierras de comunidad, varios autores coinciden en señalar que la desvinculación tuvo un relativo éxito. Entre el 2 y el 31 de diciembre de 1869 se habían producido 356 ventas de tierras de comunidades en el departamento de Oruro y 650.000 comuneros habían sido desposeídos, aunque esta cifra aparece inverosímil si se toma en cuenta que Bolivia en dicho tiempo contaba con menos de dos millones de habitantes (Santivañez, 1871). Asimismo, se destaca la resistencia comunal en Omasuyos, cuya represión habría causado la muerte de cerca de 400 indios en Ancoraimes (Langer, 1989).

En el período entre 1866 y 1869 se subastaron 216 comunidades en el departamento de Mejillones (provincias de Omasuyos, Pacajes e Ingavi, Sica Sica y Muñecas); 109 en La Paz (Yungas, La Unión, Larecaja, Caupolicán y Cercado); 15 en Tapacarí (Cochabamba); 12 en Yamparaez (Chuquisaca); 4 en Tarata; 3 en Oruro; y 1 en Potosí (Sánchez Albornoz, 1978). También se hace referencia a que en el departamento de Chuquisaca se habrían reconocido ventas en 82 tierras sobrantes entre 1866 y 1870, la mayor parte concentrada en la provincia de Yamparaez (Demelas, 1999).

Los beneficiarios de estas ventas fueron, al lado de los terratenientes tradicionales que ampliaron las fronteras de sus haciendas, a medianos propietarios, comerciantes e

incluso caciques y mestizos que de este modo se integraron a la élite local y regional (Rivera, 1978).

1 Eran considerados originarios los descendientes de los indios inicialmente asentados en las "reducciones" toledanas y, por lo mismo, conservaban el control de sus parcelas de tierra en proporciones variables según los lugares (Bonilla, 1978).